

LOPPSI II : des censures, des réserves et des validations

le 15 mars 2011

ADMINISTRATIF | Droit fondamental et liberté publique | Police

IMMOBILIER | Propriété

PÉNAL | Atteinte à la personne | Enquête | Mineur

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 10 mars 2011, sur la constitutionnalité de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 a été publiée au Journal officiel du 15 mars 2011.

- [Cons. const., 10 mars 2011, n° 2011-625 DC](#)
- [L. n° 2011-267, 14 mars 2011, JO 15 mars](#)

Par sa décision du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel a censuré treize dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) qui avait fait l'objet de longs et houleux débats (V. Dalloz actualité, 10 févr. 2011, obs. C. Fleuriot et R. Grand [■](#) ; *ibid.* 25 janv. 2011, obs. C. Fleuriot [■](#)).

Cette décision du Conseil constitutionnel restera avant tout dans les mémoires pour sa sanction d'une politique criminelle répressive à l'égard des mineurs.

Des censures

Les peines minimales pour les mineurs : le Conseil censure le renvoi dans l'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante à l'article 132-19-2 créé dans le code pénal afin de prévoir des peines minimales en cas de violences aggravées par certaines circonstances. Il motive ainsi sa décision en précisant : « qu'en instituant le principe de peines minimales applicables à des mineurs qui n'ont jamais été condamnés pour crime ou délit, la disposition contestée méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de justice pénale des mineurs » (consid. n° 27). N'étant pas saisi du contrôle de l'article 20-2, alinéa 1^{er}, il ne censure pas toute la dernière phrase : est-ce là la porte ouverte à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ?

La convocation des mineurs par citation de l'officier de police judiciaire (COPJ) : cette procédure est invalidée par le Conseil qui relève que le législateur n'a pas différencié selon les âges, antécédents judiciaires et gravité des faits et que le tribunal pour enfants ne disposera pas systématiquement d'informations récentes sur la situation du mineur.

Ces censures des dispositions relatives à la justice des mineurs vont probablement amené le gouvernement à être particulièrement vigilant dans la rédaction du projet de réforme en cours (notamment sur la présentation immédiate qui a été annoncée lors du conseil des ministres du 2 mars 2011).

La sanction du non-respect du couvre-feu des mineurs : concernant la possibilité ouverte à l'article 43 de la LOPPSI pour les préfets de décider de « couvre-feu » pour les mineurs et en punissant d'une peine contraventionnelle le fait pour le représentant légal du mineur de ne pas s'être assuré du respect par ce dernier de ce couvre-feu, le Conseil constitutionnel l'a censuré en ce « qu'en permettant de punir le représentant légal à raison d'une infraction commise par le mineur, il a pour effet d'instituer, à l'encontre du représentant légal, une présomption irréfragable de culpabilité ».

L'installation des salles d'audience dans les centres de rétention des étrangers : les Sages ont invalidé l'article 101 de cette loi qui permettait que des salles d'audience soient aménagées au sein des centres de rétention administrative au motif « que ces centres sont fermés au public ; que, dès lors, en prévoyant que la salle d'audience dans laquelle siège le juge des libertés et de la détention

peut être située au “sein” de ces centres, le législateur a adopté une mesure qui est manifestement inappropriée à la nécessité, qu’il a rappelée, de “statuer publiquement” ». Par là, le juge constitutionnel met un coup d’arrêt aux tentatives du gouvernement de faire obstacle à la jurisprudence de la Cour de cassation (V. Civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, n° 06-20.391, Dalloz actualité, 23 juin 2008, obs. C. de Gaudemont [■](#) ; AJDA 2008. 837 [■](#) ; D. 2008. AJ 1349 [■](#) ; Rev. crit. DIP 2009. 716, note D. Cohen [■](#)) et au projet de tenue d’audience du juge administratif dans ces centres prévu dans le projet de loi immigration en cours de discussion.

L’évacuation forcée des squatters : est aussi censuré l’article 90 de cette loi en ce « que les deuxième et troisième alinéas du [paragraphe I de cet article] permettent au représentant de l’État de procéder à l’évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n’a pas été suivie d’effet et n’a pas fait l’objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l’urgence, à toute époque de l’année, à l’évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d’un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d’un recours suspensif ne saurait, en l’espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l’ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ».

Les contrôles d’identité et les fonctions des agents de police municipaux : le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnel l’article 92 de la LOPPSI qui étendait à des agents de police municipale la possibilité de procéder à des contrôles d’identité au motif « que l’article 78-2 du code de procédure pénale prévoit les cas dans lesquels les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues pour être agents de police judiciaire peuvent procéder à des contrôles et des vérifications d’identité dans le cadre de leur mission de police judiciaire ou sur réquisition écrite du procureur de la République ; qu’en confiant également ce pouvoir aux agents de police municipale, qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, l’article 92 méconnaît l’article 66 de la Constitution ». Et , pour le même motif, les Sages de la rue Montpensier soulèvent d’office l’inconstitutionnalité de l’article 91 de la loi qui accordait la qualité d’agent de police judiciaire aux membres du cadre d’emploi des directeurs de police municipale.

La vidéoprotection : le Conseil a censuré l’article 18 de la LOPPSI qui assouplissait la mise en œuvre du dispositif de vidéoprotection sur la voie et publique par les personnes morales de droit privé et qui permettait de déléguer à ces personnes l’exploitation et le visionnage de la vidéoprotection. Les Sages ont considéré que « les dispositions contestées permettent d’investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l’exercice de la “force publique” nécessaire à la garantie des droits ».

Le financement de la police scientifique par des fonds privés : c’est au visa des articles 12 et 13 de la Déclaration des droits de l’homme de 1789 que le Conseil constitutionnel censure l’article 10 de la loi qui prévoyait la création d’un fonds de soutien à la police scientifique financé par les assureurs pour l’alimentation des fichiers (empreintes digitales et empreintes génétiques) utilisés par la police. À cette occasion, le conseil indique que : « les modalités de l’exercice des missions de police judiciaire ne sauraient toutefois être soumises à la volonté de personnes privées » (consid. 66).

La revente de billets pour les manifestations sportives, culturelles ou commerciales : cette nouvelle infraction est déclarée contraire à la constitution comme ne respectant pas le principe de nécessité des délits et des peines car l’incrimination est trop large (« l’ensemble des manifestations... »).

Les activités d’intelligence économique : l’article 32 de la LOPPSI insère des articles 33-12 à 33-16 dans la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités de sécurité privées afin de créer de nouvelles infractions en matière d’activités d’intelligence économique. Le Conseil estime que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines car les activités incriminées sont trop imprécises.

Le Conseil a en outre invalidé deux cavaliers législatifs : le premier ajoutait un alinéa à l'article 226-4 du code pénal et créait une nouvelle incrimination de maintien dans le domicile d'autrui après violation de ce domicile ; le second visait à compléter l'article 362 du code de procédure pénale afin de prévoir une délibération spéciale sur la peine d'interdiction du territoire en cour d'assises.

Des réserves

Les fichiers d'antécédents : le législateur a décidé de codifier dans le code de procédure pénale (art. 230-6 à 230-11) les dispositions de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 permettant aux forces de l'ordre de créer des fichiers automatisés afin de faciliter la recherche des preuves et des auteurs d'infractions. Les auteurs du recours ont tenté de faire valoir que compte tenu du « changement des circonstances », notamment en raison du rapport de la CNIL faisant état des dysfonctionnements du suivi et des rectifications du fichier (à ce sujet, V. V. Gautron, Usages et mésusages des fichiers de police, AJ pénal 2010. 266 [¶](#)), ces fichiers ne correspondaient plus aux exigences constitutionnelles malgré la validation de la loi de 2003 par le Conseil (Cons. const. 13 mars 2003, n° 2003-467 DC (D. 2004. Somm. 1273, obs. S. Nicot [¶](#) ; RSC 2003. 614, obs. V. Bück [¶](#) ; *ibid.* 616, obs. V. Bück [¶](#)). Le Conseil ne suit pas ce raisonnement et estime que sous les réserves qu'il avait exprimées en 2003 (les données figurant dans les fichiers ne peuvent servir de seul élément dans la prise de décision administrative, ni être un obstacle à l'acquisition de la nationalité française lorsqu'elle est de plein droit, ni interdire le renouvellement d'un titre de séjour dû de plein droit ou au titre d'une vie familiale normale) et grâce aux nouvelles dispositions renforçant le contrôle de ces fichiers par l'autorité judiciaire (le Procureur), ces dispositions ne doivent pas être invalidées. On relèvera que désormais, le Procureur devra répondre dans un délai d'un mois aux demandes de rectification et effacement et que certaines données (mis en cause non condamné) seront inaccessibles dans le cadre d'enquêtes administratives.

Les logiciels de rapprochement judiciaire : ces logiciels qui font leur entrée dans le code de procédure pénale aux articles 230-20 à 230-27, permettent des rapprochements entre les fichiers existants. Le Conseil apporte une réserve à l'utilisation de ces logiciels qui « ne pourront conduire qu'à la mise en œuvre, autorisée par ces autorités judiciaires, de traitements de données à caractère personnel particuliers, dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure déterminée portant sur une série de faits et pour les seuls besoins de ces investigations » (consid. 71). Mais il prend également soin de censurer une petite partie de l'article 230-22 du code de procédure pénale qui permettait de proroger le point de départ du délai de trois ans permettant l'effacement des données : le calcul de cette période débutera dès la clôture de l'enquête et non plus au dernier acte d'enregistrement.

Des validations

Le Conseil a déclaré conforme à la constitution :

- les dispositions permettant de restreindre administrativement et sans délai l'accès à internet de personnes se livrant à la pédopornographie les peines minimales pour les adultes coupables de violences aggravées avec certaines circonstances aggravantes car les juridictions gardent la latitude de prononcer une peine inférieure à ce minimum en motivant spécialement leur décision ;
- les limitations de possibilités d'aménagement de peines pour les personnes reconnues coupables d'homicide volontaire sur une personne dépositaire de l'autorité publique ;
- la rétention d'une personne par les agents contrôleurs dans les transports le temps de vérifier l'identité d'un contrevenant qui refuse de la révéler (étant précisé que l'information d'un OPJ intervient « dans le plus bref délai possible ») ;
- les restrictions de circulation des supporters à l'occasion d'une manifestation sportive.

- [Site du Conseil constitutionnel](#)

par E. Allain et S. Brondel